

ЦЕЛИ И ФУНКЦИИ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ  
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК ПОНЯТИЙНЫЕ  
КАТЕГОРИИ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ю. М. Буравлев

*Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина*

Поступила в редакцию 10 октября 2014 г.

**Аннотация:** рассматриваются концептуальные подходы к современному пониманию, а также научному толкованию понятийных категорий «цели» и «функции» института юридической ответственности в системе государственной службы. Предлагается классификация целей ответственности, формулируются основные и факультативные их разновидности. Обосновываются теоретические представления о системе функций, обеспечивающих реализацию дисциплинарной, административной и материальной ответственности государственных служащих.

**Ключевые слова:** цели и функции юридической ответственности в системе государственной службы, административное право, служебное право, меры ответственности, наказания.

**Abstract:** the article deals with the conceptual approaches to the categories of «goal» and «function» of legal responsibility in the system of state service in terms of theory and methodology of administrative law. It also classifies responsibility goals, formulates their basic and facultative types. The article considers the system of functions that ensures realization of disciplinary, administrative and material responsibility of state officials.

**Key words:** purposes and functions of legal liability in the civil service, administrative law, service law, a measure of responsibility, punishment.

Модернизация системы государственного управления в Российской Федерации предполагает научный поиск современных концептуальных подходов к пониманию и методологическому обеспечению теории юридической ответственности в сфере государственно-служебных отношений.

Рассматривая институциональные проблемы, существующие в процессе осуществления государственной власти в России, И. Н. Барциц называет ряд проблем, требующих решения, к числу которых относит «организационную, коллективную *безответственность* как государственных институтов в целом, так и конкретных государственных органов» (курсив наш. – Ю. Б.)<sup>1</sup>. Следовательно, без надлежащего решения принципиально важных вопросов оптимизации ответственности государственных служащих невозможно рассчитывать на позитивный результат в деле реформирования государственного аппарата.

В юридической науке теоретико-методологическое представление о категории «цель» применительно к институту юридической ответственности

<sup>1</sup> Барциц И. Н. Реформа государственного управления в России : правовой аспект. М., 2008. С. 35.

формировалось на протяжении длительного времени и наполнялось конкретным содержанием в зависимости от целого ряда факторов: господствующей идеологии, репрессивной политики государства, уровня развития научных знаний о сущности и содержании государственного принуждения.

В условиях изменяющейся правовой и социальной действительности, влияющей на работу государственного аппарата, теоретические взгляды на понимание целей и функций юридической ответственности в сфере государственной службы комплексному исследованию не подвергались и вследствие этого нуждаются в глубоком переосмыслении, выработке современных концептуальных подходов к их системному изучению для последующего правового оформления.

Научные взгляды о роли и месте института юридической ответственности в системе государственной службы России неоднократно пересматривались, и это обстоятельство определяет выбор методологии познания – либо от частного к общему, либо от общего к частному. Ввиду сложности и масштабности объекта исследования – института юридической ответственности – и необходимости объективной оценки его результативности наиболее рациональным представляется сравнительный анализ данных подходов в познании истины.

В теории государственной службы методологические исследования о целях юридической ответственности разработаны недостаточно. В связи с этим перед юридической наукой стоит задача – восполнить существующий пробел знаний с учетом не только современных правовых реалий, но и, что принципиально важно, аксиологического аспекта исследования данного феномена<sup>2</sup>, предполагающего изучение сущности регуляторов, определяющих ценностные ориентиры и целенаправленный характер человеческой деятельности.

Кроме того, определяя цели юридической ответственности, важно учитывать и другое родственное понятие – «аксиологические регуляторь», которое представляет собой относительно неизменный комплекс норм, установок и принципов, нацеленный на обеспечение гомеостатического состояния социальной общности. В данной системе, как отмечают авторы издания по философии права, существенное значение имеют ее структурные элементы и способы связи между ними: типы регуляторов (запреты, предписания и т.п.), способы их обоснования (апелляция к научным теориям или авторитетам), характер проявления регуляторов (наличие или отсутствие институциональной поддержки, степень жесткости санкций и др.)<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> В современной литературе приводятся различные трактовки термина «аксиология». В философии права – это учение о ценностях, получившее свое название от греческого *axia* – ценность и *logos* – учение (см.: *Бачинин В. А., Сальников В. П. Философия права.* СПб., 2000. С. 13).

<sup>3</sup> Наряду с понятием «аксиология», в научном обороте используется термин «аксиологические регуляторь», представляющий собой совокупность ценностных ориентаций, определяющих человеческую деятельность (подробнее см.: *Глобалистика : международный междисциплинарный энциклопедический словарь / гл. ред. И. И. Мазур, А. Н. Чумаков.* М. ; СПб., 2006. С. 22).

Уяснение современного содержания понятийных категорий «цели» и «функции» юридической ответственности применительно к сфере государственной службы необходимо осуществить и с учетом формирующейся ювенальной отрасли публичного права – служебного права<sup>4</sup>. Сам факт научной дискуссии о достаточности оснований для признания служебного права как самостоятельного правового явления уже доказывает, что оно состоялось и в теоретическом, и в сугубо правовом качествах. Предметным же представляется спор о степени его развития и здесь суждения специалистов порой диаметрально противоположны. Представляется, что утвердительный ответ на данный вопрос дает практика реализации значительного массива законодательства о государственной службе и активно развивающаяся правовая доктрина служебного права.

Приведенные положения представляются принципиально важными для научного обоснования целей института юридической ответственности в системе государственной службы Российской Федерации.

«Исследование цели и функций юридической ответственности необходимо, исходя из представлений о ней как о целостном явлении, поскольку лишь таким образом можно выявить ее действительное социальное предназначение и все многообразие целей и функций, которыми она обладает», – отмечают ученые-правоведы<sup>5</sup>.

Цель, как справедливо утверждает Н. В. Витрук, позволяет более глубоко проникнуть в сущность юридической ответственности как правового явления, более точно сформулировать его задачи, функции и обнаружить принципы<sup>6</sup>. В данном утверждении важно отметить диалектическую связь и взаимную обусловленность этих фундаментальных категорий, определяющих внутреннее содержание и внешнее проявление института юридической ответственности в системе государственной службы.

В публикациях, посвященных проблемам юридической ответственности, подчеркивается, что в современной юридической науке не сложилось четкого разграничения целей права, общеправовых целей юридической ответственности, целей, присущих дисциплинарной, административной, уголовной, материальной и иным видам юридической ответственности, и целей наказания виновных лиц. Нередко отождествляются также цели и задачи юридической ответственности или ее цели и функции.

Цели института юридической ответственности рассматриваются в юридической литературе исходя, как правило, из отраслевой принадлежности нормы права к определенному виду юридической ответственности.

<sup>4</sup> Подробнее см.: *Старилов Ю. Н.* Служебное право России : уже реальность или пока научная гипотеза? // *Правовая наука и реформа юридического образования* : науч.-практ. журнал. 2013. № 3. С. 99–117 ; *Гришкова А. А.* К вопросу о служебном праве // *Государство и право*. 2013. № 4.

<sup>5</sup> *Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А.* Общая теория юридической ответственности. СПб., 2007. С. 385. См. также анализ научных взглядов на понятие, классификацию целей юридической ответственности и соотношение категорий «цель» и «функция» такой ответственности (Там же. С. 385–419).

<sup>6</sup> См.: *Витрук Н. В.* Общая теория юридической ответственности. М., 2008. С. 41.

Однако институциональные цели ответственности не сводятся к механическому соединению отраслевых целей, совокупность которых выглядит как некий усредненный показатель их объединения.

«Общей целью всех видов юридической ответственности, – обоснованно отмечается в теории права, – является *охрана правопорядка с помощью мер государственного принуждения*. Эта цель в зависимости от характера правонарушений и их последствий достигается либо принудительным восстановлением нарушенных прав и пресечением противоправных состояний, либо наказанием правонарушителя, либо сочетанием того и другого» (курсив наш. – Ю. Б.)<sup>7</sup>.

Б. Т. Базылев полагает, что цель юридической ответственности «заключается в нравственном перевоспитании (перерождении) личности правонарушителя»<sup>8</sup>.

Влияние цели конкретной отрасли права на институт ответственности В. А. Юсупов усматривает, в частности, в том, что цель в административном праве является «важнейшим фактором субъективного влияния на действительность; в ней концентрируются идеи упорядочения, организации и управления социальными процессами. Именно посредством целей, которые закладываются в нормы права, происходит мощное воздействие на процесс возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений»<sup>9</sup>.

Цель юридической ответственности рассматривается отдельными авторами как «предполагаемое состояние будущего развития поведения субъектов, нравственной сферы, общественных отношений, которое обеспечивается государством и к достижению которого через установление и применение юридической ответственности стремятся субъекты правотворческой и правореализаторской деятельности»<sup>10</sup>, дополняя его государственно-принудительное содержание следующими элементами: кара; восстановление нарушенных общественных отношений; исправление правонарушителей, воспитание; снижение уровня правонарушаемости; стабилизация уровня правонарушаемости.

С данной формулировкой можно согласиться лишь отчасти, подержав его авторов в том, что цель юридической ответственности действительно представляет собой «предполагаемое состояние будущего развития поведения субъектов», поскольку «предполагаемое состояние будущего развития поведения субъектов» авторы видят «через установление и применение юридической ответственности»<sup>11</sup>.

Целями юридической ответственности называют также защиту правопорядка и личности от противоправных посягательств, восстановление

<sup>7</sup> Общая теория государства и права : акад. курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. Т. 3. С. 655.

<sup>8</sup> Базылев Б. Т. Цели и функции юридической ответственности // Вопросы теории права и государственного строительства. Томск, 1978. С. 30.

<sup>9</sup> Юсупов В. А. Философия административного права. Волгоград, 2009. С. 63.

<sup>10</sup> Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Указ. соч. С. 399.

<sup>11</sup> Там же.

нарушенного права, воспитание граждан в духе строгого соблюдения законодательства, примирение правонарушителя с обществом.

Названные (общие) цели института юридической ответственности имеют как теоретико-методологическое значение для межотраслевой сферы правового регулирования, так и сугубо практическое для конкретной отрасли права.

В системе государственной службы в зависимости от концептуального понимания правовой природы ответственности данная понятийная и правовая категория наполняется индивидуально значимым содержанием и тесно связана с конкретной отраслью права.

Специфика государственной службы предполагает наличие отдельных разновидностей целей, например целей *аттестации, ротации* служащих, опосредованно связанных с целями ответственности. Так, Ю. Н. Стариков предлагает рассматривать два вида целей аттестации: в широком понимании как правовое средство расширения демократических начал в кадровой политике и в узком значении, когда аттестация проводится «с целью проверки и оценки профессиональных, деловых и личностных качеств служащего»<sup>12</sup>.

В последующем цели аттестации гражданского служащего были несколько видоизменены. Так, в ст. 48 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» записано, что аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Таким образом, неудовлетворительные результаты аттестации служащего могут свидетельствовать о том, что в процессе реализации непосредственных целей аттестации могут быть достигнуты и цели профилактики противоправного поведения данного служащего, и, следовательно, возникает вопрос о привлечении его к ответственности, что также можно рассматривать в качестве цели, реализуемой при аттестации гражданских служащих.

Целями ротации гражданских служащих согласно ст. 60.1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» является «повышение эффективности гражданской службы и противодействие коррупции»<sup>13</sup>. В данном случае законодатель формулирует два вида целей: стратегическую, решающую задачу повышения эффективности служебной деятельности, и превентивную, направленную на борьбу с коррупционными проявлениями в системе государственной службы.

Применительно к самостоятельной отрасли права цели юридической ответственности могут быть юридически закреплены в соответствующих нормативных правовых актах в виде норм-целей, приобретая тем самым юридически обязательное, нормативное значение. Так, в первоначаль-

---

<sup>12</sup> Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. Воронеж, 2001. Ч. 2, кн. 1. С. 551–552.

<sup>13</sup> Введена Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ.

чальной редакции Бюджетный кодекс Российской Федерации, наряду с другими целями, указанными в его преамбуле, «определял основания и виды ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации»<sup>14</sup>. В последующем термин «цели» был заменен на категорию «принципы», а формулировка об ответственности сохранила прежнюю редакцию. Очевидно, законодатель не придавал должного значения разграничению понятий «цель» и «принцип», поскольку нетрудно заметить их отождествление в данном конкретном случае. Подобные методологические разночтения – явление крайне нежелательное в кодифицированном нормативном правовом акте и свидетельствующее о недостаточной глубокой научной экспертизе проектов нормативных правовых актов либо поправок к ним. Ситуационный подход к нормотворчеству обнажает и более емкие юридические проблемы: о верховенстве права, юридической технике и научном обосновании велений государства, продиктованных текущими обстоятельствами политической и экономической жизни страны.

Нормативные правовые акты об административной ответственности, к сожалению, не раскрывают ее понятия и не формулируют целей, ограничиваясь изложением задач законодательства об административных правонарушениях. В частности, ст. 1.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) указывает на следующие задачи: защита личности; охрана прав и свобод человека и гражданина; охрана здоровья граждан; санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; защита общественной нравственности; охрана окружающей среды, установленного порядка осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности; защита законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства от административных правонарушений; предупреждение административных правонарушений.

Административное наказание в соответствии с законом является установленной государством *мерой ответственности* за совершение административного правонарушения, но цели данной ответственности КоАП РФ не сформулированы. Вместе с тем законодатель определяет цели административного *наказания*, к которым относит *предупреждение* совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами, т.е. провозглашает цель общей и частной *превенции* (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ).

Обращает на себя внимание воля законодателя в части недопустимости реализации ложных целей административного наказания, которые могут выражаться в унижении человеческого достоинства физического лица или в причинении ему физических страданий, а также в нанесении вреда деловой репутации юридического лица (ч. 2 ст. 3.1 КоАП РФ).

В ряде случаев в законе закрепляются методологически близкие к категории «цель» задачи конкретного вида правоприменительной деятельнос-

<sup>14</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3339.

ти, например, процессуальный раздел КоАП РФ содержит ст. 24.1 «Задачи производства по делам об административных правонарушениях».

Методологически важно четко разграничивать цели ответственности и цели наказания. Явно ошибочно их отождествлять, поскольку данные понятийные, а равно и правовые категории науки административного права можно рассматривать и как имеющие самостоятельное содержание, и как соотношение части (наказание) и целого (ответственность).

Из анализа административно-правовых норм следует, что именно охранительные и превентивные задачи законодательства об административных правонарушениях детерминированы общеправовыми целями юридической ответственности, которые формулирует теория права, а интерпретацию дает наука административного права.

Если обратиться к другим примерам, то нетрудно заметить, что законодатель не формулирует цели уголовной ответственности, но указывает на цели уголовного наказания, которыми являются следующие: восстановление социальной справедливости, исправление осужденного и предупреждение совершения новых преступлений (ч. 2 ст. 43 УК РФ).

В научном представлении основной целью уголовной ответственности является охрана интересов личности и государства от противоправных посягательств, которые присущи и данному виду ответственности в системе государственной службы. Преступные деяния, совершенные государственными служащими, особенно из числа должностных лиц, по критерию общественной опасности явно недооцениваются, ибо их совершают не рядовые граждане, а лица, наделенные государственно-властными полномочиями, и мера ответственности должна быть сопоставима не только с характером и опасностью посягательства на соответствующие общественные отношения, но и с объемом этих полномочий. Это суждение подтверждается практикой и позициями ведущих ученых страны. Так, от введения кратных штрафов за коррупционные преступления ожидали высокой эффективности, но жизнь, как отметил В. Д. Зорькин в своем докладе на конференции «Конституционализм и правовая система России: итоги и перспективы» в ноябре 2013 г., показала, что реально взыскать удается не более одного процента от установленной судом суммы штрафа. В подобной ситуации реально не достигаются ни цели кары за содеянное, ни компенсация причиненного ущерба, ни цели общей и частной превенции. Социальный же результат выражается в неверии граждан в торжество права, сомнениях в справедливом правосудии, еще большем отчуждении власти от народа.

На третьем Евразийском антикоррупционном форуме «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» Т. Я. Хабриева, сопоставляя возможности конфискации в сравнении с кратными штрафами, отметила, что их введение за взятки не стало достойной заменой конфискации<sup>15</sup>, т.е. предполагаемые цели оказались недостижимыми,

---

<sup>15</sup> К карманам пришьют решетку. Предлагается изымать у чиновников имущество сомнительного происхождения // Рос. газета. 2014. 29 апр.

ибо назначенные судом многомиллионные штрафы не по средствам большинству правонарушителей.

Общеправовые и отраслевые элементы понятия «цель юридической ответственности в системе государственной службы» и соответствующие правовые детерминанты служат теоретико-методологической основой для осмысления и определения роли, юридической природы и желаемого для общества и государства, а также в определенной мере для отдельно взятого индивида результата действия института юридической ответственности как целостного правового феномена, так и совокупности его элементов, представленных дисциплинарной, административной и материальной видами юридической ответственности в системе государственной службы.

Юридическая наука, несмотря на существующие проблемы, сформировала определенные представления об общеправовых целях юридической ответственности, однако было бы методологически неверно механически трансформировать их на материю государственной службы без учета ее специфики и особенностей действия института ответственности в этой области профессиональной деятельности.

Кроме того, методологически обоснованным является классификация целей юридической ответственности в системе государственной службы на две их разновидности: *основные* и *факультативные*. Основные цели юридической ответственности обладают стабильными, надвидовыми, а следовательно, универсальными свойствами, вытекающими из правовой природы данного института, его концептуальных и методологических основ.

С учетом изложенного можно сформулировать основные *цели юридической ответственности* в системе государственной службы. В понимании автора основными целями данной ответственности являются следующие:

- защита конституционного строя, прав и свобод личности от противоправных посягательств;
- укрепление правопорядка и законности в деятельности органов государственной власти;
- обеспечение эффективности всех видов государственной службы и укрепление государственной дисциплины;
- повышение авторитета публичной власти и доверия граждан к государственным институтам;
- развитие разнообразных форм контроля гражданского общества за деятельностью государственного аппарата с целью выявления и профилактики правонарушений и широкое взаимодействие общества и государства для повышения эффективности работы института государственной службы.

В условиях современной правовой действительности *факультативными*, но не менее актуальными целями ответственности в системе государственной службы являются: 1) противодействие коррупции; 2) восстановление социальной справедливости; 3) примирение правонарушителя с обществом; 4) преодоление тенденции правового нигилизма.



Правовая сущность и юридическое содержание указанных целей достаточно полно излагаются в научных публикациях, диссертационных исследованиях, посвященных актуальным проблемам юридической ответственности государственных служащих<sup>16</sup>, совершенствованию ее правового регулирования<sup>17</sup>.

Концептуальные основы и правовое содержание института юридической ответственности в системе государственной службы диалектически взаимосвязаны с *функциями юридической ответственности* – методологически важной научной категорией.

Анализируя существующие научные взгляды на сущность и правовую природу функций юридической ответственности, можно предположить, что они производны от функций права и являются их логическим воплощением на институциональном уровне. Однако эта взаимосвязь и взаимообусловленность не прямая или линейная, а опосредованная. Например, отдельно взятая функция права не порождает подобную ей функцию института юридической ответственности, т.е. правового явления уменьшенного масштаба.

В методологическом аспекте категория «функция» обстоятельно исследуется в работе В. А. Юсупова с позиций понятия и системы функций административного права, а также их классификации на функции административно-правовых норм и функции актов их применения<sup>18</sup>.

Рассмотрим влияние охранительной, кратической и коммуникативной<sup>19</sup> функций права на функции института юридической ответственности в системе государственной службы.

Функции юридической ответственности, как справедливо отмечает С. С. Алексеев, «обусловлены ее социальной природой и юридическими

<sup>16</sup> См., например: *Миннигулова Д. Б.* Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013 ; *Шевелевич А. А.* Административно-правовые основы противодействия коррупции в системе государственной службы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Агафонова Н. Ю.* Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013.

<sup>17</sup> См.: *Дикажев М. М.* Правовое регулирование прохождения правоохранительной службы сотрудниками органов внутренних дел : проблемы организационно-правового и методологического характера : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006 ; *Касумов А. М.* Административно-правовое регулирование правоохранительной службы Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Сумин М. М.* Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации (на примере Московской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 ; *Добробаба М. Б.* Служебно-деликтные правоотношения / под ред. Е. Б. Лупарева. М., 2013 ; *Кирилин А. В.* Административно-деликтное право (теория и законодательные основы). М., 2012.

<sup>18</sup> См.: *Административное право : в 10 т. Т. 1 : Философия и общая теория административного права / В. А. Юсупов.* М., 2012. С. 281–320.

<sup>19</sup> См.: Коммуникативная функция права – совокупность свойств, позволяющих праву выступать средством и формой цивилизованного общения между социальными субъектами (см.: *Бачинин В. А., Сальников В. П.* Указ. соч. С. 142).

особенностями, прежде всего тем, что она является реакцией государства на правонарушение – виновное, социально-вредное деяние... <...> В соответствии с этим, – развивает свою мысль автор, – *главной функцией правовой ответственности является штрафная*» (курсив наш. – Ю. Б.)<sup>20</sup>.

Подобное утверждение наиболее точно характеризует сущность и функциональное назначение юридической ответственности в системе государственной службы, ибо, карая виновного, она одновременно обеспечивает предупреждение возможности совершения новых правонарушений как данным лицом, так и другими лицами.

Наряду со штрафной функций, как полагает С. С. Алексеев, «правовая ответственность выполняет в ряде случаев еще одну функцию – *правовосстановительную*»<sup>21</sup>, однако, по утверждению автора, данная функция не имеет общего значения и свойственна, как правило, мерам воздействия в области имущественных отношений.

Функции ответственности, как известно, органически связаны с целями ответственности, и в юридической литературе они нередко отождествляются. Но подобное совпадение, как справедливо замечают в своем исследовании Р. Л. Хачатуров и Д. А. Липинский, «является сугубо филологическим, но не содержательным. С точки зрения содержания данные правовые явления не одинаковы»<sup>22</sup>. Более того, именно в тех функциях, через которые находит реализацию институт юридической ответственности, происходят конкретизация и практическое воплощение целей и принципов юридической ответственности. Исходя, очевидно, из этих и иных соображений, В. Н. Карташов и Г. Г. Бриль обоснованно приходят к выводу, что «проблема оптимального функционирования юридической ответственности – одна из центральных в теории и практике юриспруденции»<sup>23</sup>.

Понимание правовой природы функций юридической ответственности как юридической категории остается на протяжении многих десятилетий весьма дискуссионным вопросом. Например, В. М. Горшенев вообще отрицает наличие у юридической ответственности функций, полагая, что «ответственность – это качество индивида, а следовательно, нельзя признать правомерной постановку вопроса о так называемых «функциях ответственности»<sup>24</sup>. Большинство юристов не разделяют подобной позиции. В свое время И. А. Галаган под функциями юридической ответственности предложил понимать основные проявления ее назначения»<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Алексеев С. С. Общая теория права : курс лекций : в 2 т. М., 1981. Т. 1. С. 200.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Указ. соч. С. 386.

<sup>23</sup> Карташов В. Н., Бриль Г. Г. Противоправная деятельность и юридическая ответственность. Кострома, 2007. С. 154.

<sup>24</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 96.

<sup>25</sup> См.: Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). Воронеж, 1970. С. 133.

По мнению М. П. Трофимовой, «функции юридической ответственности – это основные направления воздействия норм юридической ответственности на общественные отношения, через которые достигаются ее цели и проявляется назначение»<sup>26</sup>.

Более развернутое определение этого понятия формулируют Р. Л. Хачатуров и Д. А. Липинский, понимая под функциями юридической ответственности «основные направления воздействия юридической ответственности на общественные отношения, поведение людей, мораль, правосознание, культуру, в которых раскрываются ее сущность, социальное назначение и через которые достигаются цели юридической ответственности»<sup>27</sup>.

Функции юридической ответственности В. Н. Карташов определяет как «относительно обособленные направления однородного, предметного, прогрессивного и динамичного воздействия юридической ответственности на общественные отношения (экономические, политические, правовые и т.п.), в которых проявляются ее природа (структуры, содержание, формы, системные качества, типы и т.п.), общесоциальное и правовое значение, творчески преобразующая роль в достижении конкретных целей отдельными людьми, их коллективами и организациями, государством и обществом в целом»<sup>28</sup>.

Представляется, что ключевым признаком функций юридической ответственности следует признать «*основное направление воздействия...*», что в полной мере свойственно институту ответственности в системе государственной службы.

Функции юридической ответственности классифицируются по различным основаниям<sup>29</sup>. Так, выделяются регулятивная, превентивная, карательная, восстановительная и воспитательная функции, но при этом критерии классификации аналогичны подчас целям ответственности.

В системе государственной службы может реализовываться любая из называвшихся функций права, функций института юридической ответственности и функций административно-материальных и административно-процессуальных правовых норм. Однако следует заметить, что степень их выраженности, а также интенсивность реализации могут существенно различаться в зависимости от множества факторов: конкретного вида и меры юридической ответственности, правового статуса субъекта ответственности, санкции правовой нормы и др.

Таким образом, в системе государственной службы находят свою реализацию следующие основные функции юридической ответственности:

---

<sup>26</sup> Трофимова М. П. Функции юридической ответственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 6.

<sup>27</sup> Хачатуров Р. Л., Липинский Д. А. Указ. соч. С. 407.

<sup>28</sup> Карташов В. Н., Бриль Г. Г. Указ. соч. С. 156–158.

<sup>29</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права. С. 277–278 ; Базылев Б. Т. Указ. соч. С. 53–55 ; Баранов В. М. Теория юридической ответственности : лекция. Н. Новгород, 1998. С. 36–37 ; Трофимова М. П. Указ. соч. С. 7 ; и др.

карательная (или штрафная), правосстановительная (или компенсационная), охранительная, превентивная, воспитательная, кратическая и коммуникативная.

Несмотря на то что в силу специфики государственной службы, где без надлежащего правопорядка и жесткой дисциплины невозможно обеспечить нормальную работу государственного аппарата, карательной функции придается сдерживающее воздействие в процессе применения или угрозы применения соответствующих санкций.

В системе государственной службы особая роль отводится превентивной функции, реализация которой обеспечивает социальное назначение института юридической ответственности в сфере государственного управления.

Несомненно, в процессе дальнейшего развития института государственной службы именно данная функция юридической ответственности становится приоритетной, получает свое организационно-правовое закрепление в обеспечении профилактики правонарушений в деятельности государственного аппарата<sup>30</sup>. В настоящее время активизировалась законодательная работа в области разработки новых нормативных правовых актов и внесения изменений в действующие, содержащие меры превентивного характера либо устанавливающие такие санкции, которые становятся разорительными для коррупционеров.

Превентивная функция органически связана с воспитательной функцией, которую следует рассматривать как факультативно-профилактическую, направленную на предупреждение и пресечение правонарушений в системе государственной службы, формирование у государственных служащих высокого уровня правосознания и правовой культуры.

Кратическая функция юридической ответственности связана с государственным принуждением, исключительная монополия на которое принадлежит государству и реализуется его правоохранительными органами, должностными лицами, наделенными для этого необходимыми полномочиями. Именно властно-принудительная природа института юридической ответственности в системе государственной службы выражается в реализации данной функции, которая не подменяет собой функцию государственного принуждения за содеянное, а призвана предупреждать противоправные проявления, поощрять законопослушное поведение потенциальных субъектов ответственности – государственных служащих.

Наказание виновного лица не преследует цели разрушить социально полезные связи, напротив, институт юридической ответственности, выполняя коммуникативную функцию, призван предупреждать служащего о недопустимости криминализации общественных отношений в сфере государственного управления, установления антисоциальных контактов

<sup>30</sup> Подробнее см.: Буравлев Ю. М. Профилактика правонарушений, ответственность и стимулирование результативности деятельности государственных служащих. М., 2012.

с использованием своего служебного положения. Реализация данной функции связана с потенциальной возможностью принуждать государственного служащего к соблюдению запретов и ограничений на государственной службе, законопослушному поведению, соблюдению служебной дисциплины.

Исследование сущности и нормативного содержания функций юридической ответственности позволяет утверждать о *системном* характере их проявления в сфере государственной службы, их *комплексном* действии, в процессе которого обеспечивается оптимальное достижение социально и индивидуально значимых целей юридической ответственности.

Рассматривая взаимосвязь и взаимообусловленность категорий «цель» и «функция» юридической ответственности, следует отметить, что, например, воспитательная функция юридической ответственности в зависимости от субъекта воздействия может преследовать несколько схожих, но не тождественных целей. Воспитательные меры влияют на волю и сознание государственного служащего, вытесняют из сознания воспитуемого антисоциальные установки, дезавуируют влияние криминальной психологии, снижают влияние правового нигилизма, способствуют исправлению правонарушителя, формируют социально одобряемые стереотипы поведения, уважение к праву, морали.

Уровень правосознания и правовой культуры современных служащих не позволяет надеяться на неукоснительное законопослушание со стороны всех без исключения лиц, состоящих на государственной службе. В связи с этим необходимы меры принудительного обеспечения исполнения предписаний нормативных правовых актов, наличие правовых норм, предостерегающих государственного служащего о недопустимости совершения противоправного деяния, информирующих об ответственности и разъясняющих, в чем она будет выражаться.

Правовые пробелы, противоречия в законодательстве, иные недостатки юридического свойства усугубляются нестабильностью современных общественных отношений, одно из следствий которых – заметное понижение качества правотворческой деятельности, а также ставшая нормой практика непрерывных корректировок нормативных правовых актов.

Подобное толкование функций дает наиболее емкое понимание сущности и правовой природы юридической ответственности в системе государственной службы как понятийных категорий административного права. Институт юридической ответственности как целостное правовое явление и входящие в него самостоятельные виды ответственности нацелены на выполнение социально и индивидуально значимых функций, а их системное действие проявляется в охране общественных отношений в сфере деятельности публичной власти от противоправных посягательств, обеспечивает правопорядок в обществе и режим законности в деятельности государственных служащих.

Таким образом, в науке административного права понятийные категории «цели» и «функции» института юридической ответственности в системе государственной службы нуждаются в уточнении и дальнейшей разработке с учетом новых правовых реалий, рационального использования превентивного и наказательного потенциала дисциплинарной, административной и материальной ответственности государственных служащих.

*Рязанский государственный университет имени С. А. Есенина*

*Буравлев Ю. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового, административного права и основ правоведения*

*E-mail: umb50@mail.ru*

*Тел.: 8 (4912) 25-37-06*

*Ryazan State University named after S. A. Esenin*

*Buravlev Yu. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Finance, Administrative Law and Foundation of Jurisprudence Department*

*E-mail: umb50@mail.ru*

*Tel.: 8 (4912) 25-37-06*